

Infraestructuras de servicios públicos, emergencia sanitaria y sus crisis. Un enfoque a partir de la dignidad humana en México

Carlos A. VILLANUEVA MARTÍNEZ¹

Sumario

I. Introducción. II. Panorama teórico. III. Contexto legal de los servicios públicos. IV. La emergencia sanitaria, sus crisis y los servicios públicos. V. Servicios públicos, dignidad humana y posibilidades de tutela jurisdiccional. VI. Conclusiones. VII. Fuentes de información.

Resumen

El Derecho Administrativo no puede concebirse sin la noción de servicios públicos, concepto indisolublemente vinculado al origen de esta materia.

En el presente trabajo se proponen algunos apuntes con relación al tema de los servicios públicos en el contexto actual de la pandemia causada por el virus SARS-

Abstract

Administrative Law cannot be conceived without the notion of public services, a concept inextricably linked to the origin of this matter.

In this paper, some notes are proposed regarding the issue of public services in the current context of the pandemic caused by the SARS-COV2 virus (COVID-19) and its possi-

¹ Profesor de Posgrado en la Universidad Panamericana (up, Campus Ciudad de México), desde 2012; profesor invitado de la Universidad Panamericana (Campus Aguascalientes), de la Universidad Autónoma de Nuevo León y de la Universidad Externado de Colombia. Email: *cavillanueva@up.edu.mx*. Miembro del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo (FIDA), de la Asociación Iberoamericana de Derecho de la Energía (ASIDE), del Instituto Internacional de Derecho Administrativo (IIDA), de la Asociación Iberoamericana de Estudios de Regulación (ASIER), del Centro Iberoamericano de Estudios de Derecho Público y Tecnología y asociado del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Licenciado en Derecho (UNAM, 1997); posgraduado en Derecho Mercantil (Escuela Libre de Derecho, 2000); especialista en Derecho Administrativo (UP, 2008); diplomado en *Strategic Management and Policy Analysis in the Electric Sector* (University of California at Berkeley, 2005); Maestro en Derecho Empresarial Corporativo (Colegio Superior de Ciencias Jurídicas, 2006); en Ciencias Jurídicas (UP, 2011) y en Derecho Administrativo (UP, 2018); candidato a Doctor en Derecho (UP). Las opiniones expresadas no representan la posición de ninguna institución pública o privada.

COV2 (COVID-19) y sus posibles efectos mediatos e inmediatos sobre la dignidad humana de los usuarios, desde la perspectiva del Derecho mexicano.

Palabras Clave

Derecho Administrativo. Servicios públicos. Derechos humanos. Dignidad humana. Emergencia sanitaria. Concesión administrativa. Caso fortuito.

ble mediate and immediate effects on the human dignity of users, from the perspective of Mexican law.

Key Words

Administrative law. Public services. Human rights. Human dignity. Health emergency. Administrative concession. Fortuitous case.

I. INTRODUCCIÓN

Estimo indispensable iniciar manifestando expresamente mi agradecimiento a las autoridades del Departamento de Ciencias Jurídicas de la Universidad Técnica Particular de Loja, Ecuador y de la Asociación Latinoamericana de Derecho Administrativo (ALDA), por su invitación para participar en estas “Jornadas de Derecho Administrativo Global: Una visión Latinoamericana. Homenaje al Dr. Agustín Gordillo”.

Esta iniciativa hace evidente la globalidad de la comunidad iusadministrativista latinoamericana, que comparte lenguaje, metodología, instituciones y conceptos, más allá de las lógicas diferencias locales y las diversas realidades que se viven en cada uno de nuestros países. La construcción de esa comunidad sería inimaginable sin el aporte realizado por destacadas figuras que han moldeado e incidido en la forma en que concebimos y operamos el Derecho Administrativo; se trata de maestros en el más amplio sentido del término que han aportado doctrina, sistematicidad y han contribuido a la difusión de esta disciplina. Tal es el caso del destacado jurista argentino a quien se rinde un merecido reconocimiento a su obra y trayectoria.

En tal virtud, no queda sino reconocer la pertinencia del homenaje que convocan las instituciones organizadoras de estas Jornadas y hacer público agradecimiento al Dr. Agustín Gordillo por su aporte teórico y vocación docente para la construcción de un Derecho administrativo común y compartido latinoamericano. En este sentido, en las páginas siguientes se proponen algunos apuntes con relación al tema de los servicios públicos en el contexto actual de la pandemia y sus posibles efectos inmediatos y mediatos sobre la dignidad humana de los usuarios,

desde la perspectiva del Derecho mexicano, que solo aspiran a generar dudas e interés en un tema profundamente humano del Derecho Administrativo.

II. PANORAMA TEÓRICO

El Derecho Administrativo no puede concebirse sin la noción de servicios públicos, concepto indisolublemente vinculado al origen de la disciplina en Francia y exitosamente trasplantado a diversos países herederos de esa tradición jurídica².

Dado su origen jurisprudencial y utilizado en su país de origen como criterio para determinar la jurisdicción aplicable a la actividad de la Administración³, su traslado a otras jurisdicciones no siempre reflejó esta circunstancia y es partir de su desarrollo dogmático, en el primer tercio del siglo XX, que asume una centralidad en la definición de la naciente disciplina del Derecho Administrativo, idea hoy superada, pero que sirvió para dotar de título jurídico y sustentar un modelo de Estado que abandonaba las posiciones del liberalismo clásico⁴, para asumir un papel activo e interventor en la economía y en la conformación de la sociedad⁵. En este sentido, la idea de servicios públicos está indisolublemente vinculada a la evolución de los gobiernos nacionales durante el pasado siglo, la construcción del moderno Estado-nación y la ordenación de la vida social como resultado de la revolución industrial y con ella el desarrollo tecnológico⁶, conjugados con el fenómeno de la creciente urbanización de la sociedad⁷ y el surgimiento de necesidades cuya atención reclamaba la intervención estatal⁸.

² Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo, La defensa del usuario y del administrado*, 7ª. ed., México, UNAM-Porrúa-Fundación de Derecho Administrativo, 2004, t. II, p. 161.

Rodríguez Rodríguez, Libardo, *Derecho Administrativo Colombiano*, México, Porrúa-UNAM-IJ, 2004, p. 483.

Moderne, Franck, "La idea de servicio público en el Derecho Europeo", en Cassagne, Juan Carlos, *Servicio público y policía*, Buenos Aires, El Derecho, 2006, pp. 9-10.

³ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo (Servicios públicos)*, México, Porrúa-IJ-UNAM, 1995, pp. 13-23.

⁴ Allí Aranguren, Juan-Cruz, *Derecho Administrativo y globalización*, Madrid, Thomson Aranzadi-Civitas, 2004, pp. 36-38.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, y Lucero Espinosa, Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo. Primer Curso*, 3ª. ed., México, Porrúa, 1988, p. 10.

⁵ Roldán Xopa, José, *Derecho Administrativo*, México, Oxford University Press-ITAM, 2008, p. 372.

⁶ Delpiazzo, Carlos E., *Derecho Administrativo Uruguayo*, México, Porrúa-IJ-UNAM, 2005, p. 330.

⁷ Forsthoff, Ernst, *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1958, p. 62.

⁸ Valls Hernández, Sergio, y Matute González, Carlos, *Nuevo Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2003, p. 351.

En todo caso, es necesario advertir que pocos términos jurídicos han tenido tan amplia recepción en el vocabulario común, de forma que su utilización no es hoy exclusiva de los operadores jurídicos, lo que si bien es muestra del éxito del concepto, ha tenido, en opinión del suscrito, un efecto indeseado consistente en la pérdida de su precisión jurídica, lo que se ha manifestado en lo que diversos autores califican como la crisis del concepto⁹. Estimo como evidente el hecho de que hablar de servicios públicos siempre detona amplias y profundas discusiones, y que generalmente giran en torno cuáles actividades deben someterse a este régimen; quién debe prestarlo; a las falencias del servicio (calidad y precio; su generalización y la incorporación de desarrollos tecnológicos, etc.) y su vinculación con las condiciones de vida y desarrollo de las personas (indefensión del usuario).

De esta forma, al hablar de servicios públicos podemos identificar al menos cuatro niveles discursivos: político, económico, social y jurídico.

Desde la perspectiva política, los servicios públicos tienen que ver con una determinada postura ideológica respecto del papel y funciones del Estado, en específico del gobierno. Aquellos que estiman necesaria la intervención gubernamental para el desarrollo de un determinado proyecto de Nación, suelen ser promotores de la creación y extensión de servicios públicos como manifestación de soberanía e independencia, inclusive con exclusión de los particulares¹⁰. Por el contrario, quienes no comparten tal ideología son promotores de un uso más restringido del concepto, cuando no abiertamente contrarios a él, optando por posiciones proclives a la subsidiariedad estatal¹¹.

Desde el punto de vista económico, lo que importa es el costo de la organización del servicio, su mantenimiento y expansión, así como su financiamiento y fuente de pago, los resultados financieros de la actividad y su viabilidad para garantizar su continua prestación con determinados niveles de calidad. A este aspecto podemos vincular la discusión sobre su régimen de prestación en monopolio o bajo esquemas competitivos; la fuente de pago (tasas, tarifas, ayudas) y su suficiencia (equilibrio económico), entre otros.

⁹ Delpiazzo, Carlos E., *Derecho Administrativo Uruguayo*, op. cit., p. 330 y Valls Hernández, Sergio, y Matute González, Carlos, *ibidem*, p. 353.

¹⁰ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo. Doctrina, legislación y jurisprudencia*, 14^a. ed., México, Porrúa, 1988, t. I, pp. 99-100.

¹¹ Nallar, Daniel M., *El Estado regulador y el nuevo mercado del servicio público. Análisis jurídico sobre la privatización, la regulación y los entes regulatorios*, Buenos Aires, Depalma, 1999, p. 12.

La perspectiva social se refiere a la existencia de necesidades cuya atención es demandada por la sociedad, o al menos por un número relevantes de personas, por virtud de estimarse que constituyen prestaciones indispensables para procurar determinados niveles de seguridad, satisfacción y como condicionantes del libre desarrollo personal y comunitario¹².

Finalmente, la perspectiva jurídica se refiere al tratamiento que desde el Derecho se asigna a las actividades que se califican como servicios públicos, y su idoneidad para constituirse en una categoría distinta y diferenciable de la actividad gubernamental. Es decir, desde el Derecho no se pretende ni definir o elegir el modelo de Estado, ni determinar los aspectos económicos de las actividades que se califican como servicios públicos, ni definir cuáles necesidades generales deben ser sometidas al mismo, sino simplemente determinar el régimen jurídico que establezca un marco normativo para identificar los derechos y obligaciones de los sujetos involucrados en estas actividades. No se trata de una tarea menor y la construcción de un régimen general se ve dificultada por la diversidad de actividades que se pretenden someter al mismo, pero se trata de un esfuerzo fundamental si se pretende racionalizar jurídicamente esta categoría lo que resulta indispensable para hacerla funcional y operativa¹³.

Es decir, desde la perspectiva jurídica, que es la que importa para efectos del presente trabajo, el régimen de los servicios públicos es ante todo el régimen jurídico que regula una técnica de intervención estatal que incide en la esfera económica de los particulares al fijar la forma y términos en que determinadas actividades de índole prestacional deben ser desarrolladas para el cumplimiento de específicos objetivos de política pública y social en beneficio de sus destinatarios¹⁴.

En este sentido, desde la perspectiva iusadministrativista, los servicios públicos deben ser entendidos como una atribución administrativa más que no agota ni comprende la totalidad de la actividad de la administración como forma de

¹² Béjar Rivera, Luis José, "Una aproximación a la teoría de los servicios públicos", en Santofimio Gamboa, Jaime Orlando, y Béjar Rivera, Luis José, *El servicio público. Aproximaciones a su estructura teórica*, México, UBIJUS-UP, 2014, pp. 119-120.

¹³ Roldán Xopa, José, *Derecho Administrativo*, op. cit., p. 375.

¹⁴ Bandeira de Mello, Celso Antonio, *Curso de Derecho Administrativo*, México, Porrúa-UNAM-IJ, 2006, pp. 597-598.

intervención en la esfera jurídica de los particulares¹⁵, sino que debe ubicarse en el contexto de un catálogo más amplio que comprende las atribuciones de policía administrativa o limitación; de fomento; la económico industrial¹⁶ y más recientemente, la normativa o de regulación¹⁷.

Cada una de dichas atribuciones o potestades no son excluyentes unas de otras, sino que operan en un contexto de permanente interacción de forma que permitan desplegar todo el potencial de la Administración Pública, en beneficio de los administrados, en el caso específico, de los usuarios. En este sentido, es menester considerar que una actividad determinada puede ser sometida a régimen de servicio público, al mismo tiempo, ejercer sobre ella atribuciones de policía para la vigilancia y control del gestor del servicio (en los casos en que titularidad y gestión se separan¹⁸, o regulación económica o social en los casos en que existe competencia; otorgar ayudas o subsidios a los usuarios¹⁹, o inclusive a los prestadores²⁰ como manifestación de la atribución de fomento y en el extremo, hacer coincidir la titularidad y la gestión en un ente público, materializando así la atribución económico industrial de la Administración.

Y si la complejidad anterior no fuera suficiente, los servicios públicos no se agotan en el ámbito estrictamente administrativo, sino que involucran al Gobierno en su conjunto, para la procura y defensa del interés general como fin último de la actividad estatal. Es decir, el Poder Legislativo interviene al crear mediante una ley en sentido material y formal el servicio público en la que, además, determina el

¹⁵ Sarmiento García, Jorge H., "Noción y elementos del servicio público", en González de Aguirre, Martha (coord.), *Los servicios públicos. Régimen jurídico actual*, Buenos Aires, IEDA-Depalma, 1994, p.3.

¹⁶ Blanquer, David, *Introducción al Derecho Administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1988, pp. 90-91.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, y Lucero Espinosa, Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo. Primer Curso, op. cit.*, p. 37.

¹⁷ Hartmut, Maurer, *Derecho Administrativo Alemán*, México, UNAM-IIJ, 2012, p. 9.

¹⁸ Camacho Cepeda, Gladys, "La actividad administrativa de servicio público", en Pantoja Bauzá, Rolando (coord.), *Derecho Administrativo Chileno*, México, Porrúa-UNAM-IIJ, 2007, p. 462.

¹⁹ Escola, Héctor Jorge, *El interés público como fundamento del Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Depalma. 1989, pp. 126-127.

²⁰ Moderne, Franck, "La idea de servicio público en el Derecho Europeo", en Cassagne, Juan Carlos, *Servicio público y policía*, Buenos Aires, El Derecho, 2006, p. 24.

Sorace, Domenico, *Estado y servicios públicos. La perspectiva europea*, Lima, Palestra, 2006, p. 42.

régimen jurídico específico para esa actividad²¹. Por su parte, el Poder Judicial interviene al hacer efectivos los derechos y obligaciones de las partes involucradas, haciendo válida la garantía de tutela jurisdiccional efectiva ²². Inclusive, conforme a la tendencia y el modelo de organización más reciente, puede involucrar órganos reguladores dotados de cierta autonomía en virtud de la cual pueden o no formar parte de la Administración Pública²³. En este sentido, sin perjuicio de su identificación con una atribución propia de la Administración Pública, el régimen jurídico de los servicios públicos es un tema transversal que se relaciona con la actividad del gobierno en su conjunto.

Sin embargo, su funcionalidad depende de su correcta caracterización jurídica, de manera que cada una de las atribuciones mencionadas, incluida la relativa a servicios públicos, resulten distinguibles y diferenciables entre sí, de manera que exista una previsibilidad y razonabilidad de lo que jurídicamente es dable esperar de su calificación como tales.

Conforme a lo anterior, es fundamental señalar que, al menos desde la perspectiva mexicana, no toda actividad que se presta al público por una organización pública constituye un servicio público; que no todas las necesidades de la población requieren gestionarse como servicio público, ya que pueden serlo también mediante otras atribuciones administrativas (policía y regulación) y que no todos los servicios públicos previstos en el orden jurídico positivo se ajustan o corresponde al marco constitucional y teórico de la institución, precisamente por

²¹ Amoedo Souto, Carlos, "Modalidades de actuación administrativa y su incidencia en el sistema de derechos y libertades", en Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime, *Derecho Administrativo Español*, México, Porrúa-UNAM-IJ, 2005, p. 236.

Rodríguez Rodríguez, Libardo, *Derecho Administrativo Colombiano*, México, Porrúa-UNAM-IJ, 2004, pp. 492-493.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, y Lucero Espinosa, Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo. Primer Curso*, 3ª. ed., México, Porrúa, 1988, p. 356.

²² Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo, La defensa del usuario y del administrador*, 7ª. ed., México, UNAM-Porrúa-Fundación de Derecho Administrativo, 2004, t. II, pp.177-178.

²³ Hernández-Mendible, Víctor Rafael, y Orjuela Córdoba, Sandra Patricia, *Energía eléctrica. Regulación de fuentes convencionales, renovables y sostenibles*, Caracas, Universidad Monteávila-Editorial Jurídica Venezolana, 2016, p. 26.

Sorace, Domenico, *Estado y servicios públicos. La perspectiva europea*, Lima, Palestra, 2006, p. 50.

Valls Hernández, Sergio, y Matute González, Carlos, *Nuevo Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2003, p. 406.

la insuficiente comprensión de las características inherentes al régimen jurídico genérico de la institución y del uso del vocablo desde perspectivas no jurídicas o con intencionalidades distintas a la satisfacción de necesidades de carácter general mediante actividades eminentemente técnicas de carácter prestacional.

III. CONTEXTO LEGAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

En México, la teoría general de los servicios públicos no parece estar de moda; siendo un tema de larga data en el Derecho Administrativo mexicano, dada su temprana recepción en la naciente doctrina nacional durante la primera mitad del siglo xx²⁴, y que se incluye en prácticamente todos los manuales de la materia, contadas son las obras que dan cuenta de su profunda transformación desde los años 90 del siglo pasado a la fecha y apenas existen obras monográficas que lo aborden²⁵. En cuanto a su tratamiento jurisprudencial, se debe reconocer que éste ha sido escaso, disperso en el tiempo y profundamente influido por la ideología imperante en su momento, predominando su consideración como prerrogativa interventora de la Administración sobre su aspecto garantista respecto de la satisfacción de necesidades generales.

Dado que no se trata de desarrollar la historia de la recepción en México de esta institución, baste señalar el estado actual del tema en el Derecho positivo.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) contiene apenas algunas disposiciones específicas sobre el tema. Se debe destacar, en primer lugar, el Artículo 28 cuyos párrafos, décimo primero y décimo segundo, se reproducen por su importancia:

...

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

²⁴ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 45ª. ed., México, Porrúa, 2006, p. 22.

²⁵ Como excepción podemos destacar los manuales ya citados de Valls y Matute, de Roldán Xopa y la monografía de Béjar Rivera, que se incluyen en el apartado de referencias.

La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.

Como se aprecia, en dicha disposición se encuentra el fundamento para que los particulares intervengan en la prestación de servicios públicos, sujeto a que exista un interés general en que sean concesionados; se considera un régimen que debe establecerse en ley y que deberá asegurar la eficacia de su prestación. Tal es la caracterización del régimen general que la CPEUM establece para los servicios públicos y que, dada su jerarquía, debería ser atendida en el desarrollo de la legislación de cualquier servicio público en específico. Como se aprecia, es una caracterización muy limitada ya que no menciona los beneficiarios de las actividades ni considera los principios generalmente aceptados como rectores de los servicios públicos²⁶.

Por otra parte, es importante recordar el carácter de república federal adoptado por México para su organización política, que evidentemente se proyecta en la distribución de los servicios públicos entre los diferentes niveles de gobierno. Así, el Artículo 124 de la CPEUM dispone que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, de manera que para comprender la distribución de los servicios públicos, es necesario atender al Artículo 73 de la Carta Magna, que establece las facultades reservadas al Congreso Federal, desarrollando el catálogo de materias y temas en los que tiene potestad para legislar, siendo éste el ámbito que se puede considerar como propio del Gobierno Federal, con la salvedad que más adelante se indica.

Por otro lado, la Constitución también hace referencia expresa a los Municipios en relación con este tema, al disponer en su Artículo 115, fracciones II, III y IV,

²⁶ Originalmente desarrollados por el jurista francés Rolland, se referían a los de continuidad, igualdad y mutabilidad (Maurin, André, *Derecho Administrativo Francés*, México, Porrúa-UNAM-IJ, 2004, pp. 113-115), posteriormente han evolucionado para considerar generalidad, regularidad, uniformidad y continuidad (Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, y Lucero Espinosa, Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo. Primer Curso, op. cit.*, p. 358), y más recientemente ya en un contexto de servicios públicos en régimen de competencia, se han sugerido principios adicionales como los de subsidiariedad, eficiencia y de solidaridad (Cassagne, Juan Carlos, "Evolución de los principios aplicables a los servicios públicos y problemas actuales tras los procesos de privatización", *Revista de Administración Pública*, Madrid, número 157, enero-abril 2002, Centro de Estudios Constitucionales, p. 490).

que los ayuntamientos de los municipios, conforme a las leyes en materia municipal que emitan las legislaturas estatales, están facultados para aprobar bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en sus jurisdicciones, que organicen, entre otros asuntos, los servicios públicos de su competencia y que su hacienda (patrimonio) se integra, entre otros conceptos, con los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo; se reconoce la posibilidad de que los municipios, previo acuerdo de sus ayuntamientos, se asocien para la más eficaz prestación de los servicios públicos a su cargo, aunque tratándose de municipios de dos Estados, requieren la autorización de sus respectivas legislaturas, o bien que éstos sean asumidos por el gobierno estatal en términos de las leyes locales, previa solicitud del ayuntamiento cuando el municipio esté imposibilitado para ejercerlo.

Además, este mismo Artículo indica que los municipios tienen a su cargo las funciones y los servicios públicos, sin distinguir entre ellos, siguientes: a) agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) alumbrado público; c) limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) mercados y centrales de abasto; e) panteones; f) rastro; g) calles, parques y jardines y su equipamiento; h) seguridad pública, en los términos del Artículo 21 de la Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e i) los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera, y que sin perjuicio de su competencia constitucional, deben observar las leyes federales y estatales en la prestación de estos servicios.

Para cerrar este recuento del marco constitucional, cabe destacar que la CPEUM califica como servicios públicos de forma expresa a diversas actividades, entre las que se incluyen la educación (Artículo 3o., fracción VIII); las telecomunicaciones y la radiodifusión (Artículo 6o., inciso B, fracciones II y III), a las que califica como servicios públicos de interés general (como si algún servicio público no tuviera esa calidad ínsita en su naturaleza), y las actividades de transmisión y de distribución de energía eléctrica (Artículos 25, 27 y 28).

La legislación federal vigente reconoce como servicios públicos las siguientes actividades, ya sea como desarrollo de su calificación constitucional como tales o por determinación estrictamente legislativa: i) Aeropuertos; ii) Transporte

aéreo nacional regular; iii) Remolque maniobra en puerto; iv) Transporte ferroviario; v) Pilotaje o practicaaje; vi) Correos; vii) Telecomunicaciones; viii) Radiodifusión; ix) Salud; x) Seguro Social; xi) Educación; xii) Transmisión y distribución de energía eléctrica; xiii) Sistemas de negociación bursátiles sobre títulos inscritos en el Registro Nacional de Valores o listados en el Sistema Internacional de Cotizaciones; xiv) Servicio centralizado de depósito, guarda, administración, compensación, liquidación y transferencia de valores; xv) Servicio de contraparte central de valores y xvi) la Base de Datos Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Cabe hacer ahora un par de prevenciones respecto de algunos de los servicios públicos antes mencionados. En primer lugar, en el caso de los servicios de salud y de educación no están reservados en exclusiva a la Federación, sino que se prestan en un régimen de coordinación con los Estados y Municipios²⁷. En segundo lugar, únicamente subsiste una reserva estatal respecto de los servicios públicos de transmisión y de distribución de electricidad ya que la CPEUM los considera una actividad estratégica²⁸, de manera que en las demás actividades de esa

²⁷ Ambos servicios se prestan tanto por instituciones públicas como privadas conforme al régimen previsto en las leyes generales aprobadas por el Congreso Federal, de las que derivan las diversas legislaciones locales. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en tesis aislada del Pleno bajo el rubro “LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL”, las ha caracterizado en los siguientes términos: “... que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el Artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas *motu proprio* por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales”. Tesis P. VII/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, abril de 2007, p. 5.

²⁸ Entendidas como el conjunto de facultades y actividades económicas que el Estado mexicano se reserva para sí, y para ejercerlas y realizarlas a través de organismos públicos descentralizados y unidades de la Administración Pública, por razones de seguridad nacional, interés general o beneficio social básico para el desarrollo nacional (Muñoz Fraga, Rafael, *Derecho Económico*, 3ª. ed., México, Porrúa-Facultad de Derecho-UNAM, 2018, p. 175). El Artículo 28 de la CPEUM prevé una relación de actividades que se califican como estratégicas, aunque también abre la posibilidad a que el Congreso Federal, mediante ley, determine otras adicionales. En el caso particular de los servicios públicos de transmisión y de distribución de energía eléctrica, no obstante, su carácter estratégico y su naturaleza de servicios públicos, la propia CPEUM y la legislación sectorial prevén la posibilidad de que los particulares intervengan en su prestación mediante contratos y no concesiones (Villanueva Martínez, Carlos A., “La nueva regulación del

industria concurren la participación pública y privada en su gestión y prestación, e inclusive en algunas de ellas, se le sujeta a una regulación para la competencia²⁹.

IV. LA EMERGENCIA SANITARIA, SUS CRISIS Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Como el resto del mundo, México se ha visto profundamente afectado por la pandemia causada por el virus SARS-COV2, para cuya atención y manejo ha debido adoptar diversas determinaciones administrativas. Evidentemente, la aparición de un nuevo padecimiento altamente contagioso para el que no existe vacuna o tratamiento supone una emergencia sanitaria que requiere de medidas excepcionales, de manera que esto ha implicado una crisis para los servicios públicos de salud que ofrece el Estado y los particulares, afectando su regularidad como la consecuencia más inmediata y evidente. Sin embargo, el confinamiento social que se ha impuesto como medida para prevenir o limitar la transmisión de la enfermedad ha impuesto una severa limitación a la regularidad de la actividad económica, que ha afectado la continuidad de la dinámica social, lo que supone una afectación para el desarrollo de actividades indispensables para que las personas puedan permanecer en casa con un nivel mínimo de confort y normalidad, lo que involucra, a su vez, otros servicios públicos, al tiempo que abre la posibilidad a restricciones en la capacidad de retribuir a los prestadores que proveen dichos servicios, poniendo en riesgo la continuidad de su prestación.

Previo a la descripción del caso que nos ocupa, se considera pertinente formular una acotación preliminar. En el contexto de la crisis y las medidas adoptadas por los gobiernos nacionales, se ha suscitado una discusión amplia en Iberoamérica sobre la pertinencia de establecer o determinar estados de excepción y la

sector eléctrico en México. Una visión panorámica de su marco jurídico”, en Hernández-Mendible, Víctor Rafael, y Moreno Castillo, Luis Ferney (coord.), *Derecho de la energía en América Latina*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017, t. II, pp. 121-122), configurando así una excepción al régimen general ya descrito, aunque en la actualidad están a cargo del Estado a través de la figura de empresas productivas del Estado (subsidiarias de la empresa energética Comisión Federal de Electricidad que comparte esa misma naturaleza jurídica), una para cada actividad de las mencionadas, subsistiendo como monopolio estatal.

²⁹ Cabe señalar que el Estado presta servicios públicos de forma concurrente con los particulares destacadamente en salud, educación, aeropuertos, radiodifusión y más recientemente en telecomunicaciones e Internet, a través de una empresa productiva del Estado, también subsidiaria de la Comisión Federal de Electricidad, denominada CFE Telecomunicaciones e Internet para todos, creada por acuerdo publicado en el DOF el 2 de agosto de 2019.

juridicidad de las medidas de emergencia como mecanismo jurídico para enfrentar la pandemia. Para el caso de México, esto no ha sido necesario porque el marco jurídico administrativo para la gestión de emergencias es bastante completo y contiene previsiones suficientes para conducir la actuación administrativa³⁰. Lo anterior no supone un juicio sobre la gestión de las autoridades mexicanas en el caso particular, ya que tener la herramienta no supone necesariamente saber utilizarla.

Nuevamente, presentar el panorama completo de las medidas adoptadas por el Gobierno Federal mexicano (y más aún, los estatales) o la evaluación de su legalidad y pertinencia excedería los límites del presente trabajo, por lo que se presentará un esbozo de las determinaciones que involucran la prestación de servicios públicos federales, aunque es adecuado advertir desde ahora que en ellas no se incluye ninguna mención expresa al tema de servicios públicos, a pesar de que se consideran diversas actividades que están sometidas a este régimen jurídico.

Así, en un breve recuento de las medidas administrativas adoptadas por las autoridades federales, se debe mencionar, en primer lugar, el “Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-COV2 (COVID-19)”³¹, emitido por la Secretaría de Salud (sancionado por Decreto presidencial publicado en esa misma fecha), cuyo objeto fue establecer las medidas preventivas que debían implementarse para mitigar y controlar los riesgos para la salud que implica la enfermedad de mérito, cuya instrumentación tenía carácter obligatorio para las autoridades civiles, militares y los particulares, así como para las dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno. Se consideraron como medidas preventivas a las intervenciones comunitarias definidas en lo que se denominó “Jornada Nacional de Sana Distancia” con el objetivo de establecer el distanciamiento social para la mitigación de la transmisión poblacional del virus, disminuyendo el número de contagios y la propagación de la enfermedad, permitiendo que la carga de enfermedad esperada no se concentrara en unidades de tiempo reducidas, garantizando el acceso a la atención médica hospitalaria para los casos graves.

³⁰ Béjar Rivera, Luis José, y Villanueva Martínez, Carlos A., “México y el manejo de las emergencias”, en Villacreces Valle, Jaime (coord.), *Derecho Administrativo para las emergencias*, Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, 2020, pp. 113-147.

³¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 24 de marzo de 2020.

Entre las medidas preventivas que establece dicho Acuerdo, destaca la suspensión temporal de actividades escolares en particular y, en términos generales, las de los sectores público, social y privado, aunque se introduce el concepto de funciones esenciales en el sector público, cuya continuidad debería garantizarse, mientras que para el sector privado se determinó la continuidad de labores en empresas, negocios, establecimientos mercantiles y todos aquellos necesarios para hacer frente a la emergencia, señalando de forma enunciativa, entre otros, hospitales, clínicas, laboratorios, servicios médicos, financieros, telecomunicaciones y medios de información, servicios de transporte y distribución de gas, siempre y cuando no correspondieran a espacios cerrados con aglomeraciones. Evidentemente, sin utilizar el término servicios públicos, diversas actividades consideradas esenciales corresponden a esta categoría jurídica, como son los relativos a salud, educación, financieros, telecomunicaciones, radiodifusión y transporte, aunque omite otros.

Posteriormente, mediante el “Decreto por el que se declaran acciones extraordinarias en las regiones afectadas de todo el territorio nacional en materia de salubridad general para combatir la enfermedad grave de atención prioritaria generada por el virus SARS-COV2 (COVID-19)”, emitido por la Secretaría de Salud³², esta dependencia se atribuyó la facultad de implementar de manera inmediata, como una acción extraordinaria³³, la utilización como elementos auxiliares de todos los recursos médicos y de asistencia social de los sectores público, social y privado en regiones afectadas y colindantes, disposición que tiene que ver, nuevamente, con el servicio público de salud aunque puede interpretarse también que afecta no solo a la infraestructura asociada al servicio, sino incluso al personal.

Posteriormente, el Consejo de Salubridad General emitió el “Acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad general por el virus SARS-COV2 (COVID-19)”³⁴, en el que además

³² Publicado en el DOF el 27 de marzo de 2020.

³³ Se asume que la autoridad emisora está recurriendo a la figura denominada Acción Extraordinaria en materia de Salubridad, prevista en la Ley General de Salud, que la faculta en caso de epidemia grave para dictar de forma inmediata las medidas indispensables para prevenir y combatir los daños a la salud, que deben posteriormente ser sancionadas por el Ejecutivo Federal (Béjar y Villanueva, *op. cit.*, pp. 126-127), condición esta última que no se cumplió.

³⁴ Publicado en el DOF el 30 de marzo de 2020.

de asignar esta categorización jurídica³⁵ a la emergencia, faculta a la Secretaría de Salud para determinar todas las acciones necesarias para su atención.

En cumplimiento del anterior, la Secretaría de Salud expidió el “Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-COV2”³⁶ en el cual se ordenó la suspensión inmediata, a partir del 30 de marzo³⁷ de las actividades no esenciales y exhortó a la población a cumplir resguardo domiciliario, entendido como la limitación voluntaria de la movilidad el mayor tiempo posible. Para efectos del presente trabajo, resulta relevante mencionar que, entre las actividades que se consideraron esenciales, se incluyen entre otras, las siguientes: i) las directamente necesarias para atender la emergencia sanitaria; ii) las de sectores fundamentales de la economía (financieros, distribución y venta de energéticos, generación (*sic*) y distribución de agua potable, mercados de alimentos, transporte de pasajeros y de carga, telecomunicaciones y medios de información, servicios funerarios y de inhumación, aeropuertos, puertos y ferrocarriles), y iii) las necesarias para la conservación, mantenimiento y reparación de la infraestructura crítica que asegure la producción y distribución

³⁵ Llama la atención el término, ya que no se refiere a la contingencia como “epidemia grave” conforme señala la Ley General de Salud ni tampoco como “contingencia sanitaria” que es el término usado por la Ley Federal de Trabajo, y que de ser decretada permitiría suspender la relaciones laborales sin responsabilidad para los patrones mediante el pago de una indemnización mínima, en virtud de lo cual los patrones se han visto obligados a continuar pagando salarios (a pesar de la suspensión de actividades) o afrontar las consecuencias económicas de un despido injustificado. Por otra parte, el calificativo de “fuerza mayor” resulta también de gran significación, ya que si bien legalmente no se le distingue del “caso fortuito”, jurisprudencialmente se ha tendido a identificar el primero con hechos del hombre y el segundo con eventos de la naturaleza, aunque coinciden en que constituyen excluyentes de responsabilidad y del cumplimiento de los contratos cuando no existe culpa o negligencia de la parte que la invoca y el evento sea imprevisible y general, incluyendo los actos de autoridad como el que nos ocupa. Al respecto pueden verse las tesis aisladas siguientes: Tesis sin número, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. CXIX, p. 2074, con el rubro: “FUERZA MAYOR O CASO FORTUITO”; Tesis sin número, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. LXVIII, p. 704, con el rubro “FUERZA MAYOR”; Tesis sin número, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. XLIX, p. 1593, con el rubro “FUERZA MAYOR, QUÉ DEBE ENTENDERSE POR TAL”; Tesis sin número, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, vol. 121-126, Séptima Parte, p. 81, con el rubro “CASO FORTUITO O FUERZA MAYOR. ELEMENTOS” y Tesis II.1o.C.158 C, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VII, enero de 1998, p. 1069, cuyo rubro dice “CASO FORTUITO O FUERZA MAYOR. CUANDO EL ACTO O HECHO EN QUE SE SUSTENTA ES UN ACTO DE AUTORIDAD”.

³⁶ Publicado en el DOF el 31 de marzo de 2020.

³⁷ Originalmente prevista hasta el 30 de abril, fue posteriormente ampliada hasta el 30 de mayo por Acuerdo de la Secretaría de Salud, publicado en el DOF el 21 de abril de 2020.

de servicios indispensables (agua potable, energía eléctrica, saneamiento básico, transporte público, infraestructura hospitalaria y médica). Claramente, diversos servicios públicos quedaron incluidos en la categoría de actividades esenciales, por lo que se puede afirmar que durante la pandemia su prestación se ha mantenido de forma permanente, regular y continua, como lo prevén los principios que rigen esta institución.

No obstante, es necesario mencionar la ausencia de medidas específicas o concretas de protección a los usuarios o de apoyos o subvenciones tarifarias.

La única excepción, y muy relativa, se ubica en el ámbito de la industria eléctrica. Se trata del "Acuerdo por el que se determina el mecanismo de fijación de tarifas finales de energía eléctrica del suministro básico a usuarios domésticos por el período que se indica, con motivo de la emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor derivada de la epidemia de la enfermedad generada por el virus SARS-COV2" (COVID-19)", emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público³⁸, por el cual se suspendió la reclasificación de usuarios a la denominada Tarifa Doméstica de Alto Consumo por virtud del consumo de energía eléctrica de los usuarios domiciliarios durante un período comprendido desde el 30 de marzo de 2020 y hasta 7 días naturales posteriores a que la autoridad competente dé por terminada la emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor generada por esta enfermedad. Se afirma que se trata de una medida relativa en virtud de que, en estricto sentido, no se trata de servicios públicos, dado que el suministro eléctrico no tiene esa calidad, sino que legalmente se le califica como un servicio de interés público y, en el caso del suministro básico, se considera además como una actividad prioritaria para el desarrollo nacional, lo que más allá de su grandilocuencia no supone un régimen jurídico específico, por lo que se trata de conceptos jurídicamente indeterminados.

No obstante, a pesar de que la relación contractual del usuario sea con el comercializador, es evidente que se trata de usuarios de los servicios públicos de transmisión y de distribución de energía eléctrica ya referidos en el apartado precedente. En todo caso, más allá de la suspensión de la reclasificación tarifaria por nivel de consumo, el Acuerdo de mérito no supone dispensa o excepción de la obligación de pago, ni faculta a los comercializadores y distribuidores a no efectuar

³⁸ Publicado en el DOF el 17 de abril de 2020.

el corte del suministro en caso de incumplimiento de la obligación de pago, a la que está regulatoriamente obligados, siendo responsables en caso de no ejecutar el corte del servicio al pago del costo de la energía suministrada y demás componentes que integran la tarifa final del usuario³⁹.

Por último, si bien tampoco se trata de una medida específicamente dirigida a los usuarios en general, se debe mencionar que en diciembre pasado el Congreso Federal aprobó una reforma a la Ley Federal del Trabajo para reconocer y regular el trabajo a distancia (*home office*), aún no publicada en el DOF por lo que no ha entrado en vigor, conforme a la cual se impondrán diversas obligaciones a los patrones, entre las que se incluyen proporcionar, instalar y encargarse del mantenimiento de los equipos necesarios para el teletrabajo y, específicamente, asumir los costos derivados de esta modalidad, incluyendo específicamente el pago de servicios de telecomunicación y la parte proporcional de electricidad.

V. SERVICIOS PÚBLICOS, DIGNIDAD HUMANA Y POSIBILIDADES DE TUTELA JURISDICCIONAL

Evidentemente, en el contexto de la pandemia no hay servicio público más relevante que el de salud, indispensable para hacer frente a la circunstancia y atender la emergencia en aras de proteger y salvaguardar el bien mayor que representa la vida humana. México, como otros países, adolece previo a la pandemia de problemas en cuanto infraestructura sanitaria, cobertura y financiamiento del servicio, en particular por el importante porcentaje de la población que labora en el sector informal de la economía y que, por tanto, se encontraba excluido de los sistemas formales de seguridad social, y si bien en los últimos años se habían realizado importantes esfuerzos para incorporar a este sector de la población, la realidad es que la emergencia sanitaria sorprende al servicio público de salud en condiciones de debilidad sistémica y de infraestructura. A lo anterior, habría que agregar una gestión que, en vista de los resultados, deviene cuestionable por decir lo menos, a pesar de que hasta el momento de escribir las presentes líneas, el sistema hospitalario no ha colapsado. Sin embargo, no es la intención plantear el análisis de la

³⁹ Villanueva Martínez, Carlos A., "La nueva regulación del sector eléctrico en México. Una visión panorámica de su marco jurídico", en Hernández-Mendible, Víctor Rafael, y Moreno Castillo, Luis Ferney (coord.), *Derecho de la energía en América Latina*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017, t. II, p. 119.

gestión de la pandemia y la emergencia sanitaria que ha generado, por lo que no se abundará sobre el servicio público de salud.

Lo que interesa destacar es el hecho de que, paralelamente a la crisis sanitaria y como una consecuencia de ella, se está gestando una crisis económica derivada de la interrupción de la regularidad de la actividad económica, relacionada con la necesidad del confinamiento de la población, que hasta el momento no ha concluido, dado el gradualismo en la reactivación que ha sido necesario imponer para tratar de reducir los contagios y la continuidad de la dispersión de la enfermedad. Dado que el número y nivel de contagios no parece disminuir, un regreso a la normalidad se percibe aún como lejano e incierto en México.

En este contexto, el reto adicional que se deberá afrontar en los meses por venir se refiere a garantizar la generalidad, continuidad y regularidad de la prestación de servicios públicos en un contexto de crisis económica que puede llegar a suponer una afectación al ciclo de pago en perjuicio de los suministradores, derivado de la limitación de la capacidad económica cuando no franca insolvencia de los usuarios. En los servicios públicos *uti singuli*⁴⁰, que se prestan sobre una base contractual que prevé que la continuidad de los servicios depende del oportuno cumplimiento de la obligación de pago, el corte o la interrupción del suministro es la consecuencia natural del incumplimiento y la más eficaz herramienta a cargo del prestador para asegurarse el pago que representa la retribución a la que tiene legítimo derecho.

Sin embargo, este mecanismo no parece suficiente ante un eventual incumplimiento masivo o generalizado, que suponga un riesgo para la viabilidad financiera del suministrador y su operación regular, que podría afectar incluso a los usuarios que continúen cumpliendo oportunamente con la contraprestación a su cargo. Se trata por tanto de un posible riesgo sistémico para el que la regulación ordinaria no ofrece respuesta normativa clara.

⁴⁰ Siguiendo a Delgadillo y Lucero, *op. cit.*, p. 363, son aquellos en que la utilidad que el mismo reporta es concreta o particular, ya que beneficia individualmente a sujetos determinados o determinables, y se distinguen de aquellos que se califican como *uti universi*, entendidos como los que reportan una utilidad genérica en cuanto tienen como destinatario a la población en general en su conjunto, por ello los usuarios son indeterminados.

Es menester aclarar que se trata de un análisis hipotético ya que si bien hasta ahora la continuidad de la prestación de los servicios públicos se ha mantenido, la ausencia de medidas específicas de apoyo económico a favor de los usuarios (y a las empresas en general, incluidas las prestadoras de servicios públicos), así como las perspectivas económicas poco favorables en el corto plazo, permiten plantear al menos la posibilidad teórica de este riesgo, que se estima particularmente relevante en relación con los que en otros países se designan como servicios públicos domiciliarios⁴¹ (concepto que no se reconoce en el Derecho positivo mexicano), particularmente en el contexto de la continuidad de las medidas de distanciamiento social en virtud de que las circunstancias han obligado a prolongar en el tiempo el trabajo y la educación desde casa, haciendo indispensable garantizar la continuidad del suministro eléctrico, de agua potable y los servicios públicos de radiodifusión y telecomunicaciones, entre otros, como condición indispensable para asegurar un mínimo de regularidad y continuidad de la vida y de la actividad económica. Evidentemente, la calidad de usuario puede referirse a consumos o usos domiciliarios o habitacionales y también para giros mercantiles (comercio e industria), aunque se estima que los primeros se hallan en situación de mayor vulnerabilidad que los segundos, tanto por desconocimiento como por su capacidad de hacer frente al costo que supone acceder a medios de defensa.

Evidentemente, cada uno de los servicios públicos posee su propio régimen jurídico que ameritaría un análisis específico para valorar los medios de defensa que ofrece, ya que no existe un régimen jurídico general para los usuarios. Ante la imposibilidad de desarrollar un análisis específico de cada uno, se formularán algunas consideraciones de carácter general. En todo caso, importa reiterar que la mayoría de los servicios públicos, al menos a nivel federal, están a cargo de particulares bajo un régimen de concesión que reconoce al concesionario el derecho a recibir como contraprestación la cantidad que resulte de aplicar las tarifas autorizadas. Cualquier determinación de autoridad que limite este derecho es suscep-

⁴¹ Conforme a la Sentencia T-578 de 1992 de la Corte Constitucional de Colombia, son aquellos que se prestan a través del sistema de redes físicas o humanas con puntos terminales en las viviendas o sitios de trabajo de los usuarios y cumplen la finalidad específica de satisfacer las necesidades esenciales de las personas. (Araque García, Lucas, "Los servicios públicos domiciliarios desde la perspectiva de los derechos fundamentales", *Diálogos de Derecho y Política*, Medellín, número 20, año 8, mayo-agosto de 2018, Universidad de Antioquía, p. 113, disponible en: <https://revistas.udea.edu.co/index.php/derypol/article/viewFile/332513/20788406>).

tible de ser considerada como una alteración del equilibrio financiero de la misma concesión y no tendría por tanto obligación legal de soportar⁴².

En este contexto, si el servicio público se organiza para satisfacer una necesidad general, y para ello el Estado sustrae una determinada actividad del ámbito de libertad económica de los particulares (*publicatio*), sometiéndose al régimen de servicio público, es evidente que la intervención estatal en el control de la actividad de tener una orientación garantista de la efectiva satisfacción de los usuarios. Sin embargo, ello no supone que su prestación sea o deba ser gratuita; de hecho, se niega la posibilidad de que existan servicios públicos gratuitos ya que, como actividad técnica, su organización y funcionamiento supone la inversión en el desarrollo de la infraestructura afecta al servicio, su operación y mantenimiento, así como una rentabilidad razonable a favor del prestador del servicio, especialmente si recae en un particular. Ello supone el problema de determinación de una tasa o tarifa *justa*, es decir que al tiempo que sea retributiva para el prestador resulte asequible para el usuario, al tiempo que asegura un servicio accesible y de calidad⁴³, características que se asignan al denominado *servicio universal*⁴⁴, concepto no reconocido en la legislación mexicana, de manera que no existen mínimos garantizados frente a la incapacidad de pago de los usuarios. Sin embargo, es claro que una Buena Administración debe atender a las necesidades de los usuarios y constituye por tanto una manifestación de ética pública⁴⁵, lo que necesariamente supone la posibilidad de adaptar el servicio ante circunstancias cambiantes o excepcionales como las que se enfrentan en la actualidad, garantizando no solo la pertinencia de la actividad satisfactora, sino la posibilidad de acceso y disfrute de ella.

La CPEUM no incluye mención alguna a los usuarios y en su Artículo 28, tercer párrafo, se limita a señalar que la ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses. En tal virtud, las controversias entre usuarios y prestadores de servicios públicos se reconducen al régimen de la vigente Ley Federal de Protección al Consumidor, el cual resulta sumamente limitado, ya que si bien puede recibir sus quejas y reclamaciones, sólo puede invi-

⁴² Escola, Héctor Jorge, *El interés público como fundamento del Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Depalma. 1989, p. 125.

⁴³ *Ibidem*, pp. 126-127.

⁴⁴ Rodríguez-Arana, Jaime, "El Derecho Administrativo en el Siglo XXI: Nuevas perspectivas", *Revista Aragonesa de Administración Pública* (Separata), número 31, 2007, p. 248.

⁴⁵ Béjar y Villanueva, *op. cit.*, pp. 232-235.

tar a las partes a llevar a cabo una conciliación y, de no lograrse ésta, ofrece un procedimiento arbitral cuya aceptación no es obligatoria, por lo que en caso contrario se dejan a salvo los derechos de las partes para formular sus reclamaciones en la vía civil o mercantil (Villanueva, 2018). El hecho de que se pueda sancionar con multa administrativa al proveedor de servicios o suministrador no significa que se resuelva el fondo de la reclamación de los usuarios, particularmente en los casos que involucran problemas relacionados con la continuidad, regularidad y pertinencia técnica del suministro, ya que el organismo responsable de la protección a los consumidores carece de las capacidades técnicas de los reguladores sectoriales de los diversos servicios públicos. Es decir, el régimen exorbitante que corresponde a los servicios públicos se limita a la relación concedente-concesionario, mientras que la relación suministrador-usuario, particularmente en lo que se refiere a la resolución de controversias, se reconduce a las reglas de Derecho privado, con las dificultades de acceso y limitaciones a su eficacia que derivan de la evidente y natural asimetría entre las partes, y que por supuesto no ofrece respuestas frente a la incapacidad de pago del usuario, ya que este es el presupuesto lógico para la prestación del servicio.

Por otra parte, a pesar de tratarse de actividades concesionadas, el Artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado acota a que éste solo responderá directamente de las lesiones patrimoniales reclamadas que tengan causa en una determinación del concesionario (*sic*), que sean de ineludible cumplimiento para el concesionario, aunque éste tiene la obligación de contratar seguros u otorgar garantías a favor del primero, para el caso de que la lesión reclamada se derive de su propia actividad y no de una determinación de aquel. No parece pertinente, en consecuencia, para enfrentar un problema relacionado con un incumplimiento sistémico de la obligación de pago.

Adicionalmente, debe considerarse que, si bien las legislaciones específicas de diversos servicios públicos concesionados recogen la figura de la requisa, que le permite a la autoridad concesionaria hacer uso de los bienes y recursos afectos a los servicios en determinados casos, salvo por excepción, está sujeta a pagar por ello al concesionario⁴⁶. Ello sin considerar el hecho de que el Estado no parece

⁴⁶ Béjar Rivera, Luis José, y Villanueva Martínez, Carlos A., "México y el manejo de las emergencias," en Villacreces Valle, Jaime, *Derecho Administrativo para las emergencias*, Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, 2020, pp. 140-144.

poseer más el conocimiento experto para gestionar las infraestructuras de las que dependen la prestación de los servicios públicos, de manera que tampoco parece ser una solución pertinente para resolver una contingencia como la que se especula en este trabajo.

En virtud de lo anterior, desde la perspectiva del régimen de los servicios públicos, la vía administrativa se presenta como insuficiente e inadecuada para asegurar la permanencia, regularidad y continuidad de su prestación, en un contexto de excepcionalidad o emergencia como el que se analiza.

Sin embargo, desde la óptica de la justicia constitucional, el juicio de amparo en México ofrece una vía de tutela para los derechos humanos, que abre un amplio margen de litigiosidad en ámbitos tan diversos que pueden dar cabida a prácticamente cualquier asunto dependiendo de la capacidad argumentativa de los promoventes. De conformidad con el Artículo 1o. de la CPEUM, en México todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales de los que nuestro país sea parte, así como las garantías para su protección, y que las normas relativas a estos derechos se interpretarán conforme a la propia Constitución y dichos tratados, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, y que todas las autoridades están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, por lo que el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a dichos derechos en los términos que establezca la ley. Acorde con lo anterior, el Artículo 103, fracción I de la misma CPEUM dispone que corresponde a los Tribunales de la Federación resolver las controversias que se susciten por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la propia Constitución y los referidos tratados internacionales.

Por su parte, la Ley de Amparo establece un concepto amplio de autoridad responsable, que incluye actos de particulares y no solo de autoridades en sentido estricto⁴⁷.

⁴⁷ Villanueva Martínez, Carlos A., "La nueva regulación del sector eléctrico en México. Una visión panorámica de su marco jurídico", en Hernández-Mendible, Víctor Rafael, y Moreno Castillo, Luis Ferney (coord.), *Derecho de la energía en América Latina*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017, t. II, p. 425-246.

En este contexto, es posible afirmar que, en México, el catálogo de derechos humanos constitucional, legal y jurisprudencialmente reconocidos (o simplemente calificados como tales), es muy extenso y tiende a una expansión más o menos constante.

Por ello, cabe hacer referencia a diversas resoluciones y criterios del Poder Judicial que de forma paulatina parecen abonar en la construcción de una línea argumental que vincula servicios públicos y derechos humanos, aunque es menester reconocer que no constituye aún un criterio definitivo ni general, dada la diversidad ya señalada de las actividades que se sujetan a este régimen jurídico en México.

En primer lugar, resulta interesante referir que en jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), se ha definido que el principio de progresividad supone simultáneamente exigencias negativas y positivas tanto para el legislador (en sentido material y extenso, de forma que incluye tanto al Poder Legislativo como la potestad normativa de la Administración y a los órganos reguladores) como para el aplicador, consistentes en que el alcance y nivel de protección reconocidos a los derechos humanos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales, deben ser concebidos como un mínimo que el Estado mexicano tiene la obligación inmediata de respetar (no regresividad) y, a la vez, el punto de partida para su desarrollo gradual (deber positivo de progresar)⁴⁸. Sin embargo, la Segunda Sala de la SCJN, también en jurisprudencia ha determinado que, no toda restricción a un derecho humano supone violación del principio de progresividad y para determinar si tal limitación al ejercicio del derecho humano de que se trate viola el principio de progresividad, el operador jurídico debe realizar un análisis conjunto de la afectación individual de un derecho en relación con las implicaciones colectivas de la medida, a efecto de establecer si se encuentra justificada⁴⁹.

⁴⁸ Tesis 1a./J. 85/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 47, octubre de 2017, t. I, p. 189, con el rubro "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS".

⁴⁹ Tesis 2a./J. 41/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 42, mayo de 2017, t. I, p. 634, con el rubro "PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI LA LIMITACIÓN AL EJERCICIO DE UN DERECHO HUMANO DERIVA EN LA VIOLACIÓN DE AQUEL PRINCIPIO".

La misma Primera Sala de la SCJN, también en jurisprudencia, ha determinado que, la dignidad humana no es una simple declaración ética, sino que se trata de una norma jurídica que consagra un derecho fundamental a favor de la persona y por el cual se establece el mandato constitucional a todas las autoridades, e incluso particulares, de respetar y proteger la dignidad de todo individuo, entendida ésta como el interés inherente a toda persona, por el mero hecho de serlo, a ser tratada como tal y no como un objeto, a no ser humillada, degradada, envilecida o cosificada⁵⁰, aunque la Segunda Sala acota este derecho a las personas físicas o naturales al determinar que no resulta aplicable a las personas jurídicas, dado que del referido derecho a la dignidad humana derivan los diversos a la integridad física y psíquica, al honor, al libre desarrollo de la personalidad, al estado civil y el propio derecho a la dignidad personal, que considera inherentes al ser humano como tal⁵¹.

También en relación con la dignidad, la Primera Sala, ahora en tesis aislada, consideró que el derecho a una vivienda adecuada es congénito a la dignidad humana y elemental para el disfrute de otros derechos fundamentales, por lo que consideró que una infraestructura básica de nada sirve si no tiene acceso a servicios básicos como son, enunciativa y no limitativamente, los de: iluminación pública, sistemas adecuados de alcantarillado y evacuación de basura, transporte público, emergencia, acceso a medios de comunicación, seguridad y vigilancia, salud, escuelas y centros de trabajo a una distancia razonable, aunque es importante señalar que esta tesis se acota a aquellas viviendas que el Estado otorga para hacer efectivo este derecho a la vivienda⁵². De aquí surge una línea argumental que vincula la dignidad humana con la vivienda y la disponibilidad de servicios públicos, aunque es evidente que no aborda el tema de su asequibilidad sino de

⁵⁰ Tesis 1a./J. 37/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 33, agosto de 2016, t. II, p. 633, con el rubro "DIGNIDAD HUMANA. CONSTITUYE UNA NORMA JURÍDICA QUE CONSAGRA UN DERECHO FUNDAMENTAL A FAVOR DE LAS PERSONAS Y NO UNA SIMPLE DECLARACIÓN ÉTICA"

⁵¹ Tesis 2a./J. 73/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 43, junio de 2017, t. II, p. 699, con el rubro "DIGNIDAD HUMANA. LAS PERSONAS MORALES NO GOZAN DE ESE DERECHO"

⁵² Tesis 1a. CCV/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 19, junio de 2015, t. I, p. 583, bajo el rubro "DERECHO FUNDAMENTAL A UNA VIVIENDA DIGNA Y DECOROSA. SU CONTENIDO NO SE AGOTA CON LA INFRAESTRUCTURA BÁSICA ADECUADA DE AQUÉLLA, SINO QUE DEBE COMPRENDER EL ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS"

su generalidad, es decir, que a partir de una vivienda determinada se pueda tener acceso a su prestación.

En esta misma línea de la interrelación de derechos, más recientemente el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, en tesis aislada ha planteado que, toda vez que la Constitución reconoce derechos humanos económicos, sociales y culturales como la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad; la educación de calidad; el acceso a los servicios de protección de la salud; un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de las personas; la vivienda digna y decorosa; el acceso a la cultura, a la información y a sus tecnologías, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el Internet; la libertad de expresión e imprenta; la libertad de profesión, industria, comercio y trabajo; entre otros, cuyo ejercicio depende cada vez y en mayor medida del suministro de energía eléctrica, el acceso a la energía eléctrica constituye una condición necesaria para el goce de múltiples derechos fundamentales, lo que hace necesario su reconocimiento como derecho humano⁵³. En esta interpretación, se plantea reconocer como derecho humano el acceso al suministro eléctrico, porque de su efectividad depende el ejercicio de otros derechos humanos, entre los que se incluyen diversos servicios públicos. Nuevamente, no se hace mención al tema de las tarifas, pero es precisamente esta omisión la que lleva plantearse si el ejercicio de un derecho humano puede condicionarse al pago de una contraprestación y de ser así, ello constituye una limitación razonable al principio de progresividad.

En este mismo sentido, también en tesis aislada, pero del Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, se reitera el carácter esencial de la energía eléctrica para el desarrollo de las personas y que la prestación de su suministro tiene un estatus de elemento interdependiente para el goce de los derechos humanos y fundamentales, en virtud de lo cual su corte o interrupción debe analizarse desde un juicio de constitucionalidad estricto por la afectación relevante que puede tener en la esfera jurídica de las personas, aunque no lo considera en sí como un derecho humano⁵⁴. En tesis aislada diversa,

⁵³ Tesis I.3o.C.100 K (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 61, diciembre de 2018, t. II, p. 959, bajo el rubro "ACCESO A LA ENERGÍA ELÉCTRICA. DEBE RECONOCERSE COMO DERECHO HUMANO POR SER UN PRESUPUESTO INDISPENSABLE PARA EL GOCE DE MÚLTIPLES DERECHOS FUNDAMENTALES"

⁵⁴ Tesis I.18o.A.85 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 54, mayo de 2018, t. III, p. 2786, bajo el rubro "SERVICIO PÚBLICO DE SUMINISTRO DE

este mismo Tribunal resolvió, en relación con la medida cautelar de suspensión del corte de suministro, que en la ponderación que se realice entre el perjuicio al interés público y la necesidad de conceder la suspensión, se debe dar mayor peso al perjuicio que pudiera resentir el inconforme, dada la vital trascendencia que la energía eléctrica representa para las personas y sus actividades diarias, así como para el ejercicio de derechos humanos, tales como la libertad de trabajo, la libertad de comercio o el que resulte, según el caso, aunque debe destacarse que condiciona la eficacia de la medida cautelar a que se garantice el pago⁵⁵. Como puede apreciarse, en la misma línea de las interpretaciones ya mencionadas, ahora se cuestiona la procedencia del corte de suministro, sin referir al incumplimiento de la obligación de pago, por la afectación que produciría a los derechos humanos, lo que obliga a realizar una ponderación.

Por otra parte, en materia de concesiones⁵⁶, la Primera Sala de SCJN resolvió en tesis aislada, que éstas constituyen un acto jurídico mixto por contener lo que denomina cláusulas contractuales y cláusulas regulatorias, siendo las primeras aquellas en las que se materializan las ventajas económicas a favor del concesionario y en virtud de ello, el Estado no puede variarlas sin concurrir la voluntad de aquél, porque podría afectar su esfera jurídica y patrimonio, mientras que las segundas consisten en las estipulaciones que determinan las condiciones de la concesión y se encuentran vinculadas al marco legal que regula los términos generales de las concesiones a los que deberán sujetarse los concesionarios y los

ENERGÍA ELÉCTRICA. SE ENCUENTRA INTERRELACIONADO CON EL EJERCICIO DE DERECHOS HUMANOS, POR LO QUE LA PONDERACIÓN DEL CORTE DEL SUMINISTRO DEBE REALIZARSE A LA LUZ DE UN ESCRUTINIO ESTRICTO”

⁵⁵ Tesis I.18o.A.84 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 54, mayo de 2018, t. III, p. 2790, bajo el rubro “SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO. LA VALORACIÓN QUE SE REALICE PARA EFECTOS DE APRECIAR SI EXISTE AFECTACIÓN AL INTERÉS SOCIAL PARA DETERMINAR LA CONCESIÓN DE LA SUSPENSIÓN EN EL CASO DEL CORTE DE ENERGÍA ELÉCTRICA, DEBE TOMAR EN CUENTA QUE DICHO SERVICIO PÚBLICO ES INTERDEPENDIENTE CON EL EJERCICIO DE DERECHOS HUMANOS”

⁵⁶ En México, la tendencia ha sido considerar a la concesión como un acto administrativo, no un contrato, y como cualquier acto administrativo constitutivo, crea derechos a favor del concedente y del concesionario, siendo para este último el derecho a prestar el servicio y a ser retribuido económicamente en los términos que el propio título de condición establezca, al fijar las tarifas, tasas o derechos que podrá percibir de los usuarios (Béjar, Béjar Rivera, Luis José, “Una aproximación a la teoría de los servicios públicos”, en Santofimio Gamboa, Jaime Orlando, y Béjar Rivera, Luis José, *El servicio público. Aproximaciones a su estructura teórica*, México, UBIJUS-UP, 2014, p. 163).

cuales podrá modificar el Estado, atendiendo a decisiones que importen intereses de la colectividad de manera que, cuando se reforma la legislación relativa, se modifican igualmente los términos de las condiciones reglamentarias del título de concesión, sin que para ello sea necesario el consentimiento del gobernado, de manera que no crean derechos adquiridos, por lo que las modificaciones que éstas sufran en razón de reformas constitucionales, legales o reglamentarias, no violan el principio de retroactividad⁵⁷. Sin embargo, en tesis aislada más reciente aunque de menor jerarquía, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, determinó que el equilibrio financiero es el presupuesto de la subsistencia de las obligaciones del concesionario y el límite de la acción interventora, pues no puede hacerse recaer en aquél, de manera ilimitada o indiscriminada, el interés común, lo cual implica que, en principio, el concesionario no pueda oponerse al cumplimiento de ciertas obligaciones aunque sean más costosas que las establecidas originalmente, pero en razón del requisito de subsistencia de la ecuación financiera, en ningún caso podrá exigirse que el costo de la operación impuesto por nuevas medidas determinadas por la autoridad competente, fuera solventado con los ingresos que pudiera obtener al amparo de las tarifas autorizadas o que no pudiera hacer las reinversiones necesarias para la prestación eficaz del servicio o, menos aún, que no obtuviera un rendimiento adecuado por la realización de su actividad económica⁵⁸.

VI. CONCLUSIONES

De lo expuesto en las páginas precedentes, se estima que se pueden derivar diversas conclusiones y aventurar algunas preocupaciones respecto del futuro próximo en virtud de las circunstancias.

Los servicios públicos son hasta el día de hoy en México, una institución de Derecho Administrativo fundamental que permanece vigente y funcional, y como

⁵⁷ Tesis 1a. LXXVII/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, agosto de 2005, p. 297, bajo el rubro "CONCESIÓN ADMINISTRATIVA. LAS MODIFICACIONES A SUS CLÁUSULAS REGULATORIAS EN VIRTUD DE REFORMAS A LA LEGISLACIÓN RELATIVA, AL NO AFECTAR DERECHOS ADQUIRIDOS DEL CONCESIONARIO NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE RETROACTIVIDAD DE LEYES".

⁵⁸ Tesis I.2o.A.E.44 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 39, febrero de 2017, t. III, p. 2177, bajo el rubro "CONCESIÓN ADMINISTRATIVA. SIGNIFICADO DEL EQUILIBRIO FINANCIERO QUE DEBE EXISTIR PARA SU VIABILIDAD".

tal se traduce en un régimen jurídico que se aplica a una diversidad de actividades de muy variada índole, la mayoría de ellas por particulares, aunque en algunas de ellas operan en concurrencia con el sector público. No obstante, su limitada caracterización constitucional y la diversidad legislativa de su tratamiento, doctrinalmente parece haber consenso sobre la finalidad de este régimen, que es atender necesidades generales de forma general, permanente, regular y continua, a pesar de lo cual el régimen de defensa del usuario resulta insuficiente al remitirlos al de defensa del consumidor que en México es muy limitado.

En el contexto de la pandemia y su manejo se advierte que, si bien el Estado mexicano ha sido relativamente exitoso en procurar la continuidad en su prestación, las medidas adoptadas se aprecian como insuficientes ante las probables consecuencias que de ella habrán de derivar, especialmente en términos económicos, que podrían suponer un riesgo sistémico de incumplimiento de pago ante la disminución de ingresos y pérdida de empleo entre los usuarios, poniendo en riesgo la viabilidad financiera de los prestadores privados de los servicios, que no están legalmente obligados a asumir costos adicionales derivados de la falta de pago de los usuarios.

Por otra parte, el importante desarrollo constitucional, convencional y legislativo de los derechos humanos y la tutela judicial que otorgan los tribunales federales, con énfasis en los principios *pro persona* y de progresividad, ha realizado importantes avances en el reconocimiento de diversos servicios públicos y otras actividades prestacionales que inciden en su disfrute, como derechos humanos y si bien no se han pronunciado sobre un problema de incumplimiento de pago del usuario, se considera que el riesgo existe en virtud de que el ejercicio y disfrute de un derecho fundamental no puede condicionarse a la capacidad de pago de la persona, pues entonces no podría considerarse como inherente a ella. Evidentemente, una resolución en este sentido implicaría poner en riesgo todo el sistema de prestación de servicios públicos con participación privada, que aporta los recursos, conocimiento y capacidad de gestión para el desarrollo y operación de la infraestructura que permite la prestación de los servicios, a cambio de lo cual espera recibir una retribución adecuada, de la que no pueden ser privados porque constituiría una afectación incompatible con el régimen de concesión que regula su actuación.

En este contexto, debe considerarse que, desde una perspectiva de tutela de derechos humanos, también resultan justiciables las omisiones de las autoridades, en virtud de lo cual existe también la posibilidad de que en sede jurisdiccional puedan adoptarse determinaciones que pretendan determinar el manejo presupuestal del Gobierno, al ordenar el otorgamiento de medidas de apoyo o fomento a favor de los usuarios.

En esta circunstancia, se considera que el Estado debe asumir la responsabilidad que le corresponde en garantizar la prestación general, permanente, regular y continua, y garantizar a los gestores de los servicios el cumplimiento de los términos de equilibrio financiero previstos en los títulos de concesión, ejerciendo oportunamente y por sí, sus atribuciones en materia de fomento a fin de otorgar los apoyos necesarios, debidamente focalizados en los grupos o sectores de usuarios que se encuentren en imposibilidad de hacer frente al costo de aquellos servicios públicos que en el contexto de pandemia resultan indispensables para asegurar un mínimo de regularidad en la vida social, incluso mediante la determinación de mínimos vitales que sirvan para fijar obligaciones de servicio universal acordes con la naturaleza de cada actividad sometida a régimen de servicio público.

VII. FUENTES DE INFORMACIÓN

1. Bibliografía

- ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz, *Derecho Administrativo y globalización*, Madrid, Thomson Aranzadi-Civitas, 2004.
- AMOEDO SOUTO, Carlos, "Modalidades de actuación administrativa y su incidencia en el sistema de derechos y libertades"; en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, *Derecho Administrativo Español*, México, Porrúa-UNAM-IIJ, 2005.
- ARAQUE GARCÍA, Lucas, "Los servicios públicos domiciliarios desde la perspectiva de los derechos fundamentales"; *Diálogos de Derecho y Política*, Medellín, número 20, año 8, mayo-agosto de 2018, Universidad de Antioquía, <https://revistas.udea.edu.co/index.php/derypol/article/viewFile/332513/20788406>.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio, *Curso de Derecho Administrativo*, México, Porrúa-UNAM-IIJ, 2006.
- BÉJAR RIVERA, Luis José, "Una aproximación a la teoría de los servicios públicos"; en SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, y BÉJAR RIVERA, Luis José, *El servicio público. Aproximaciones a su estructura teórica*, México, UBIJUS-Universidad Panamericana, 2014.
- BÉJAR RIVERA, Luis José, y VILLANUEVA MARTÍNEZ, Carlos A., "México y el manejo de las emergencias"; en VILLACRECES VALLE, Jaime (coord.), *Derecho Administrativo para las emergencias*, Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, 2020.
- BLANQUER, David, *Introducción al Derecho Administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1988.
- CAMACHO CEPEDA, Gladys, "La actividad administrativa de servicio público"; en PANTOJA BAUZÁ, Rolando (coord.), *Derecho Administrativo Chileno*, México, Porrúa-UNAM-IIJ, 2007.
- CASSAGNE, Juan Carlos, "Evolución de los principios aplicables a los servicios públicos y problemas actuales tras los procesos de privatización"; *Revista de Administración Pública*, Madrid, número 157, enero-abril 2002, Centro de Estudios Constitucionales.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, y LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo. Primer Curso*, 3ª. ed., México, Porrúa, 1988.

- DELPIAZZO, Carlos E., *Derecho Administrativo Uruguayo*, México, Porrúa-UNAM-IIJ, 2005.
- ESCOLA, Héctor Jorge, *El interés público como fundamento del Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1989.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo (Servicios públicos)*, México, Porrúa-UNAM-IIJ, 1995.
- FORSTHOFF, Ernst, *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1958.
- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 45ª. ed., México, Porrúa, 2006.
- GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo, La defensa del usuario y del administrado*, 7ª. ed., México, UNAM-Porrúa-Fundación de Derecho Administrativo, 2004, t. II.
- HARTMUT, Maurer, *Derecho Administrativo Alemán*, México, UNAM-IIJ, 2012.
- HERNÁNDEZ-MENDIBLE, Víctor Rafael, y ORJUELA CÓRDOBA, Sandra Patricia, *Energía eléctrica. Regulación de fuentes convencionales, renovables y sostenibles*, Caracas, Universidad Monteávila-Editorial Jurídica Venezolana, 2016.
- MAURIN, André, *Derecho Administrativo Francés*, México, Porrúa-UNAM-IIJ, 2004.
- MODERNE, Franck, "La idea de servicio público en el Derecho Europeo", en CASAGNE, Juan Carlos, *Servicio público y policía*, Buenos Aires, El Derecho, 2006.
- MUÑOZ FRAGA, Rafael, *Derecho Económico*, 3ª. ed., México, Porrúa-Facultad de Derecho-UNAM, 2018
- NALLAR, Daniel M., *El Estado regulador y el nuevo mercado del servicio público. Análisis jurídico sobre la privatización, la regulación y los entes regulatorios*, Buenos Aires, Depalma, 1999.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo, *Derecho Administrativo Colombiano*, México, Porrúa-UNAM-IIJ, 2004.
- RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime, "El Derecho Administrativo en el Siglo XXI: Nuevas perspectivas", *Revista Aragonesa de Administración Pública (Separata)*, número 31, 2007.

- ROLDÁN XOPA, José, *Derecho Administrativo*, México, Oxford University Press-ITAM, 2008.
- SARMIENTO GARCÍA, Jorge H., "Noción y elementos del servicio público", en GONZÁLEZ DE AGUIRRE, Martha (coord.), *Los servicios públicos. Régimen jurídico actual*, Buenos Aires, Instituto de Estudios de Derecho Administrativo (IEDA)-Depalma, 1994.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo. Doctrina, legislación y jurisprudencia*, 14^a. ed., México, Porrúa, 1988, t. I.
- SORACE, Domenico, *Estado y servicios públicos. La perspectiva europea*, Lima, Palestra, 2006.
- VALLS HERNÁNDEZ, Sergio, y MATUTE GONZÁLEZ, Carlos, *Nuevo Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2003.
- VILLANUEVA MARTÍNEZ, Carlos A., "Atención de necesidades generales. El Estado regulador desde la perspectiva del derecho a la Buena Administración y la Ética Pública", en FERNÁNDEZ CARBALLAL, Almudena *et. al.* (coord.), *La Buena Administración y la Ética Pública en el Derecho Administrativo. Libro Conmemorativo del xxv aniversario del acceso a la cátedra del Prof. Jaime Rodríguez-Arana*, Bogotá, Grupo Editorial Ibáñez, 2020, t. II: Ética Pública.
- , "La nueva regulación del sector eléctrico en México. Una visión panorámica de su marco jurídico", en HERNÁNDEZ-MENDIBLE, Víctor Rafael, y MORENO CASTILLO, Luis Ferney (coord.), *Derecho de la energía en América Latina*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017, t. II.
- , "Régimen jurídico del usuario del suministro básico de energía eléctrica: De la prestación pública a la garantía estatal", *Revista Argentina de Derecho de la Energía, Hidrocarburos y Minería*, Buenos Aires, número 14, agosto-octubre, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, 2017.
- , "Suministro eléctrico y derechos humanos. La problemática construcción de un régimen eficaz de protección al usuario", en RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime (coord.), *Contrataciones públicas en el marco de los derechos sociales fundamentales*, Madrid, INAP, 2017.

-----, "Situación del usuario del suministro básico de electricidad en México", en MORENO CASTILLO, Luis Ferney (Director), *Anuario Iberoamericano de Derecho Energético: Régimen de los usuarios de energía*, Buenos Aires, número 1, UJ Editores, disponible en: <http://ar.ije-editores.com/index.php?option=publicaciones>.

2. Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. Otros

Tesis sin número, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. XLIX, p. 1593.

Tesis sin número, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. CXIX, p. 2074.

Tesis sin número, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. LXVIII, p. 704.

Tesis sin número, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, vol. 121-126, Séptima Parte, p. 81.

Tesis 1a. CCV/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 19, junio de 2015, t. I, p. 583.

Tesis 1a. LXXVII/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, agosto de 2005, p. 297.

Tesis 1a./J. 85/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 47, octubre de 2017, t. I, p. 189.

Tesis 2a./J. 41/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 42, mayo de 2017, t. I, p. 634.

Tesis 2a./J. 73/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 43, junio de 2017, t. II, p. 699.

Tesis I.18o.A.84 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 54, mayo de 2018, t. III, p. 2790.

Tesis I.18o.A.85 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 54, mayo de 2018, t. III, p. 2786.

Tesis I.2o.A.E.44 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 39, febrero de 2017, t. III, p. 2177.

Tesis I.3o.C.100 K (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, diciembre de 2018, t. II, p. 959.

Tesis II.1o.C.158 C, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VII, enero de 1998, p. 1069.

Tesis P.VII/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, abril de 2007, p. 5.